

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'IMPRÉVISIBLE DONALD TRUMP MÈNERA-T-IL EN 2018 LA BATAILLE DES BARÈMES DE L'ONU ?

PAR

MORGAN LARHANT (*) (**)

En affichant clairement pendant la campagne présidentielle sa volonté de réduire le financement de l'Organisation des Nations Unies (ONU), celui qui allait devenir le 45^e Président des Etats-Unis d'Amérique, Donald Trump, a enfourché un combat bien connu outre-Atlantique : celui du « *UN-bashing* ». Il faut dire que depuis les années 1970 et la marginalisation croissante des Etats-Unis au sein de l'Assemblée générale de l'Organisation, l'ONU est souvent perçue dans ce pays comme l'incarnation même d'un multilatéralisme honni car bureaucratique, dispendieux et inefficace. Attaquer l'ONU est ainsi un moyen utile, parfois électoralement payant, de rappeler l'exceptionnalisme du pays de la « destinée manifeste », dans une recherche de « grandeur » qui était au cœur du programme présidentiel.

Un an après l'entrée en fonction de D. Trump, la rhétorique anti-onusienne de la nouvelle administration tarde à se matérialiser. Alors que le Président nouvellement élu s'est empressé de défaire certaines des mesures les plus emblématiques de son prédécesseur, de la réforme du système de santé à l'engagement pris à la COP21 contre le changement climatique, l'ONU n'a quant à elle eu à subir que des menaces et quelques *tweets* rageurs. Certes, à l'occasion, mi-septembre 2017, de sa première assemblée générale comme Président des Etats-Unis, D. Trump a bien pris l'initiative d'un événement parallèle consacré à la réforme de l'Organisation, mais le ton mesuré qu'il adopta à cette occasion devant les 127 autres Etats ayant répondu à l'appel trancha avec ses prises de position antérieures. Si bien que l'incertitude reste entière sur les intentions réelles du Président américain à l'égard de l'Organisation.

Cette incertitude pourrait toutefois être levée en 2018. En effet, à l'automne prochain, l'organisation devra, comme tous les trois ans, renégocier le barème de financement du budget régulier, ainsi que celui du budget des opérations de maintien de la paix (OMP). Or, s'il est bien un sujet qui cristallise depuis trois décennies les frustrations américaines à l'égard de l'ONU, c'est bien la question de la répartition de la charge financière entre Etats membres.

(*) Administrateur civil. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

(**) Cet article a été rédigé à l'automne 2017.

Après avoir rappelé l'historique agité des relations financières entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique, cet article a pour objet d'évaluer dans quelle mesure la négociation à venir sur le barème pourrait servir de révélateur de la position américaine à l'égard de l'Organisation. Il s'agira en particulier de montrer que, si l'administration Trump a multiplié les signaux indiquant qu'elle entendait à nouveau mettre l'ONU sous pression financière, plusieurs forces de rappel pourraient la dissuader d'aller jusqu'à la crise ouverte.

LES FINANCES DE L'ONU,
VÉRITABLE BAROMÈTRE DES RELATIONS
ENTRE LES ETATS-UNIS ET L'ORGANISATION

L'histoire des relations financières entre les Etats-Unis d'Amérique et l'ONU est aussi vieille que l'Organisation elle-même. Tout commença ainsi à la conférence de San Francisco, lorsque les 55 Etats signataires de la Charte constitutive de l'ONU, dont les Etats-Unis du président Harry Truman, se mirent d'accord pour ne pas figer dans la constitution de l'organisation les règles de répartition du fardeau financier, afin de ne pas répéter l'erreur faite à la constitution de la Société des Nations. Ainsi, le paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte de l'ONU se contente d'indiquer que « *les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale* ». Ce qui devait être une astuce de légiste se transforma toutefois rapidement en nid à contentieux, en particulier avec les Etats-Unis d'Amérique.

Ainsi, dès l'automne 1946, la délégation américaine, menée notamment par le sénateur Arthur Vandenberg, refusa l'idée de payer près de 50% du budget régulier de l'Organisation, c'est-à-dire la part qui lui revenait au regard de sa richesse relative de l'époque, estimant que cela nuisait gravement à l'égalité entre Etats membres. Ils obtinrent, normalement pour une année seulement, un rabais de 10%. Le transitoire, toutefois, dura et c'est ainsi qu'il fallut attendre 1954, sous la pression conjuguée des Etats-Unis, qui demandaient avec persistance l'instauration d'un plafond fixé à 33%, et de l'Union soviétique, dont la quote-part avait plus que doublé depuis 1946 (de 6,62% en 1946 à 14,15% en 1954), pour que l'Assemblée adoptât son premier barème triennal. Celui-ci s'articulait autour de quelques paramètres, dont l'esprit devait perdurer jusqu'à aujourd'hui : l'apparition d'un plafond, sanctuarisé à 33% ; l'institutionnalisation d'un pourcentage minimum de contribution, établi à 0,04% ; l'instauration d'une période de référence pour considérer la richesse nationale, moyennée sur trois ans ; et la création d'une réduction pour les pays à faible revenu

national brut par habitant (RNB/habitant), fixée à un maximum de 40% pour les pays dont le RNB/habitant était inférieur à 1 000 \$ (1).

Si les deux décennies suivantes calmèrent les passions entourant ces sujets, à l'exception notable de la question de la répartition du fardeau des premières OMP au début des années 1960, le débat rebondit au début des années 1980, dans un contexte de marginalisation croissante des Etats-Unis au sein de l'Assemblée générale. La multiplication des dérogations au bénéfice des nouveaux Etats membres (allongement de la période de référence pour lisser la hausse de contribution des Etats connaissant un rattrapage économique, prise en compte de l'endettement dans la méthode de calcul, augmentation du pourcentage de réduction pour les pays à faible RNB/habitant, abaissement du taux minimum de contribution jusqu'à 0,01%) avait en effet eu pour conséquence de concentrer de façon disproportionnée la charge financière sur les Etats les plus riches.

Aussi n'est-il pas surprenant que, dans un contexte plus général de remise en cause de l'Organisation par le président Ronald Reagan, les Etats-Unis transformèrent la question du barème en *casus belli*, accélérant ce qui allait devenir de l'aveu même du Secrétaire général de l'époque, Javier Perez de Cuellar, la « *crise financière la plus grave* » de l'histoire de l'Organisation (2). Les causes de la crise financière de 1986 furent multiples, les aspects financiers n'étant souvent que le paravent de considérations plus politiques (3), mais il est certain que le vote, par le Congrès américain, en août 1985, de l'amendement Kassebaum au *Foreign Relations Authorization Act* en fut l'élément déclencheur. Par ce vote, qui traduisait l'exaspération croissante des Etats-Unis d'Amérique à subir la loi de la majorité au sein de l'Assemblée générale alors même qu'ils assumaient une part majeure du financement de l'Organisation, le Congrès appela à l'instauration aux Nations Unies d'un vote pondéré sur les questions budgétaires, faute de quoi la contribution américaine serait unilatéralement abaissée de 25% à 20%. Au bord du gouffre financier, l'ONU ne fit pas droit à la demande américaine mais, à la suite des recommandations du « Comité des 18 » mis en place pour trouver une solution à la crise, l'Assemblée générale adopta sans vote la résolution 41/213. Sans formellement reconnaître la règle du consensus, qui aurait été pour certains Etats membres du G77 contraire à l'article 8 de la Charte, cette dernière « *juge souhaitable que la cinquième Commission, avant de présenter ses recommandations sur le plan général du budget-programme [...], continue à faire tous les efforts possibles pour parvenir à un accord aussi large que possible* ». Le principe d'un fonctionnement par

(1) Pour plus de détails sur l'historique du barème de l'ONU, cf. Morgan LARHANT, *Les Finances de l'ONU ou la crise permanente*, Presses de Sciences Po, Paris, 2016, pp. 33-39.

(2) Rapport d'activité de l'ONU pour 1986, A/41/1/, p. 7.

(3) Pour une présentation des causes et des événements, cf. Yves BEIGBEDER, « La crise financière des Nations Unies et les travaux du Comité des Dix-Huit », *Annuaire français de droit international*, vol. XXXII, n° 32, 1986, pp. 426-438. Cf. également Maurice BERTRAND, « Difficultés financières et réforme des Nations Unies », *Le Monde diplomatique*, avr. 1987.

consensus du Comité du programme et de la coordination était en revanche mentionné, si bien que l'Ambassadeur des Etats-Unis de l'époque, Vernon A Walters, put, dans son discours de clôture, se féliciter de l'introduction de la règle du consensus pour l'adoption du budget des Nations Unies (4). Si le chaos fut ainsi évité, le Congrès avait pris conscience à cette occasion de son pouvoir de pression sur l'Organisation. Pouvoir dont il devait faire à nouveau usage, moins d'une décennie plus tard, dans un contexte de guerre ouverte entre la présidence de Bill Clinton et le Congrès mené par Newt Gingrich et alors que l'ONU subissait à nouveau une vague de critiques à la suite du fiasco de l'opération onusienne en Somalie.

La crise financière provoquée par les Etats-Unis au milieu des années 1990 fut plus lente et insidieuse que celle des années 1980. Elle consista à accroître progressivement le montant des arriérés américains, en imposant par exemple unilatéralement à compter du 1^{er} octobre 1995 un plafonnement à 25% de leur contribution aux budgets des OMP (contre une contribution de 30,4% normalement), cela afin d'obtenir des réformes en profondeur de l'ONU (5). La pression s'accrût rapidement mais, cette fois, des deux côtés. En effet, si les Nations Unies se voyaient ainsi amputées de ressources importantes, les Etats-Unis risquaient de leur côté, en application de l'article 19 de la Charte, de perdre à partir de l'an 2000 leur droit de vote. C'est la raison pour laquelle le Sénat, à travers un accord bipartisan Helms-Biden, puis le président Clinton lui-même, à l'occasion du discours sur l'état de l'Union en 1998, acceptèrent le principe du remboursement des arriérés américains. Dans son compromis de novembre 1999, le Sénat assortit toutefois son accord d'une série de conditions : la première tranche, de 100 millions de dollars, ne serait décaissée qu'à condition que l'ONU et ses agences respectent un certain nombre d'éléments de la souveraineté américaine ; la deuxième tranche, d'un montant de 475 millions de dollars, était conditionnée à une réforme du barème, avec l'introduction d'un plafond de 22% sur le budget régulier et de 25% pour le budget des OMP ; enfin, la troisième tranche impliquait une réduction des contributions américaines à 20%, y compris au sein des institutions spécialisées, la généralisation du principe de croissance nominale zéro, la garantie d'un siège au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), etc.

De toutes ces conditions, les premières furent rapidement remplies, si bien que le décaissement put intervenir dès décembre 1999. La seconde, en ceci qu'elle nécessitait une décision de l'Assemblée générale, fut plus compliquée ; elle se traduisit par la première réforme d'envergure du barème depuis 1972 et, si l'ambassadeur Richard Holbrooke qui dirigeait la délégation américaine n'obtint d'abaisser la quote-part pour les OMP

(4) Cf. le document A/41/PV.102, p. 43.

(5) Cf. en particulier l'article d'Alain GOURDON, « Les ressources financières de l'ONU », *Revue française des finances publiques*, n°52, 1995, pp. 49-66.

que jusqu'à 27% (contre 30% normalement), les Etats-Unis arrachèrent tout de même le plafond très symbolique de 22% sur le budget régulier. La question des conditionnalités attachées à la troisième tranche ne fut jamais véritablement traitée dès lors que le 11 septembre 2001 modifia soudainement, au moins temporairement, la perception américaine du rôle de l'ONU. Quasiment du jour au lendemain, les différentes sources de blocage au sein du Congrès furent levées : dès octobre 2001, la Chambre des Représentants accepta à l'unanimité le paiement de la deuxième tranche et, un an plus tard, elle consentit au remboursement de la troisième tranche. Dans le même mouvement, le Congrès leva à titre temporaire le plafond de 25% sur les budgets des OMP, faisant ainsi disparaître, au moins pour un temps, la principale source des arriérés américains.

La réforme de 2000 constitue la dernière réforme d'ampleur du barème de contributions au sein des Nations Unies (6). Depuis lors, tous les trois ans, les Etats membres de l'Organisation maintiennent le *statu quo* méthodologique, nonobstant les récriminations persistantes des principaux contributeurs financiers qui continuent d'assumer, tant sur le budget régulier que sur le budget des OMP, une part encore disproportionnée des dépenses de l'organisation. La dernière négociation à l'automne 2015 ne fit pas exception : la méthodologie du budget régulier ne fut pas amendée alors que celle relative au budget des OMP ne fut modifiée qu'à la marge, les Bahamas, Bahreïn, Oman et l'Arabie saoudite acceptant d'abandonner leur décote de 7,5% au terme d'une période de transition. Certes, ce *statu quo*, prolongé depuis près de vingt ans, conduit progressivement à rééquilibrer la charge financière de l'Organisation : l'Union européenne et le Japon continuent de voir leur quote-part s'éroder (30,4% pour la première, en intégrant le Royaume-Uni (7), et 9,7% pour le second), cela étant compensé par une montée en charge des pays du G77 (13,9% dans le barème actuel du budget régulier contre 11,3% dans le précédent barème) et surtout de la Chine, qui devient le 3^e contributeur de l'Organisation (7,9%) et le 2^e contributeur du budget des OMP (10,3%). Pour autant, l'écart entre ces quotes-parts et la capacité contributive des Etats demeure importante, ce qui alimente la frustration des principaux contributeurs financiers.

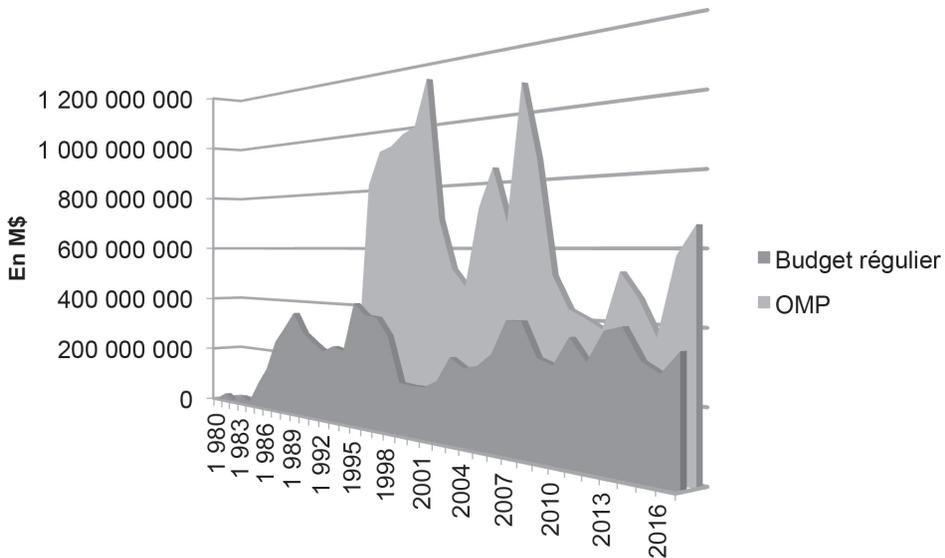
C'est en particulier le cas au Congrès des Etats-Unis, où la charge financière relative aux OMP a recommencé à faire débat à compter du milieu des années 2000. Ainsi, à défaut d'un accord entre le Congrès et l'administration pour proroger la levée du plafond à 25%, ce dernier s'appliqua à nouveau entre 2005 et 2008, conduisant à une remontée

(6) En sus du plafonnement américain sur le budget régulier, la résolution 55/235 prévoit une nouvelle répartition des dépenses des OMP. Elle classe ainsi les pays membres en dix catégories de contributeurs, les pays de la dernière catégorie bénéficiant d'un rabais de 90% par rapport à leur quote-part du budget régulier. A l'inverse, les cinq pays de la première catégorie, membre permanent du Conseil de sécurité, se voient appliquer une surpondération, au titre de leur responsabilité particulière en matière de maintien de la paix.

(7) La quote-part de l'UE-28 était de 35% dans le barème 2012-2015. Le montant de 30,4% est à comparer à la taille relative PIB de l'UE, qui est d'environ 21,6% en 2017 (données FMI, *World Economic Outlook report*, octobre 2017)

importante des arriérés sur la période. Depuis cette date, le Congrès continue d'appliquer unilatéralement un plafond d'environ 27,1%, alors même que la contribution des Etats-Unis s'établit dans le dernier barème à 28,4% en 2018. Cette situation, en même temps qu'elle conduit à recréer une « boule d'arriérés » (cf. le graphique ci-dessous), constitue à l'évidence un terreau très favorable pour une nouvelle contestation du barème de l'ONU. Cela, d'autant plus que le budget des OMP n'a cessé de croître depuis le début des années 2000.

Evolution des arriérés américains depuis 1980



Source : données du Département de la gestion du Secrétariat de l'ONU.

L'ADMINISTRATION TRUMP ET L'ONU : DES MENACES QUI TARDENT A SE CONCRÉTISER

Comme sur bien d'autres aspects de sa politique, les positions de Donald Trump à l'égard de l'ONU ont été pour le moins changeantes au cours du temps. En 2005, le promoteur immobilier qu'il était encore n'hésitait pas à se déclarer un « *très grand fan de l'ONU, non pas de ce qu'elle a accompli, car le bilan n'est pas bon du tout, mais de ce qu'elle représente et du fait qu'elle soit située à New York* » (8). E conduit par Kofi Annan après avoir proposé ses services dans le cadre du projet de rénovation du siège new-yorkais, D. Trump se fait alors plus critique, n'hésitant pas à dénoncer la gabegie d'une bureaucratie inefficace et jusqu'à l'apparence de la salle de

(8) Audition au Sénat des Etats-Unis, 21 juil. 2005.

l'Assemblée générale (9). C'est cette ligne qu'il reprit lors de la campagne présidentielle, dénonçant par exemple en mars 2016 « *la faiblesse et l'incompétence extrêmes des Nations Unies* ». « *Elles ne sont pas amies de la démocratie, elles ne sont pas amies de la liberté, ni même des Etats-Unis [...] et certainement pas d'Israël* » (10). « *Nous ne retirons rien des Nations Unies* », déclarait-il quelques jours plus tard au *New York Times*, « *elles ne nous respectent pas, elles ne font pas ce que nous voulons et pourtant nous les finançons à nouveau de façon disproportionnée* » (11). Son opposition à l'Organisation, voire son hostilité, devait finalement culminer au lendemain de l'adoption de la résolution 2334 du Conseil de sécurité, relative à l'extension des colonies israéliennes en territoire palestinien : « *les Nations Unies ont un immense potentiel mais, à l'heure actuelle, ce n'est qu'un club pour que des gens se rencontrent, discutent et passent du bon temps. Très triste !* » (12)

De la parole aux actes, il ne fallut pas attendre très longtemps. Ainsi, dès ses premiers mois en fonction, D. Trump mit un point d'honneur, malgré les pressions qui s'exerçaient jusqu'au sein de son administration, à dénoncer les accords de Paris sur le climat. Conformément aux engagements qu'il avait pris pendant la campagne et mû avant tout par sa volonté de se démarquer de son prédécesseur, le président Trump annonça le 1^{er} juin 2017 son intention de retirer les Etats-Unis de l'Accord de Paris. De la même façon, renouant avec l'approche qui avait été celle de D. Reagan lors de son premier mandat, les Etats-Unis annoncèrent le 12 octobre 2017 leur retrait de l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO), une organisation jugée excessivement biaisée en faveur des intérêts palestiniens.

Cette approche résolument offensive se traduisit également rapidement en matière financière. Ainsi, dès les premières semaines suivant son entrée en fonctions, la presse se fit l'écho d'un possible décret présidentiel listant les organisations onusiennes auxquelles le Président ne souhaitait plus contribuer. Ce projet de décret, intitulé « *Auditing and Reducing US Funding of International Organizations* », instituait un comité chargé d'évaluer les contributions américaines aux différentes organisations internationales, avec pour objectif de réduire les contributions américaines jusqu'à 40%. Les motifs de telles réductions étaient puisés aux sources de la droite républicaine, marquant en cela une certaine continuité d'action avec les administrations conservatrices précédentes : soutien à la cause palestinienne ; financement d'actions en faveur de l'avortement ; coopération avec des Etats sous sanctions tels que l'Iran ou la Corée du Nord, *etc.* Élément nouveau : tout financement international à la lutte

(9) Le 3 octobre 2012, il tweetait : « *The cheap 12 inch sq. marble tiles behind speaker at UN always bothered me. I will replace with beautiful large marble slabs if they ask me.* »

(10) Discours donné dans le cadre de l'American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), 21 mars 2016.

(11) Entretien au *New York Times*, 26 mars 2016.

(12) *Tweet*, 26 déc. 2016.

contre le changement climatique était exclu, conformément à la ligne climato-sceptique du Président. Ce projet de décret ne vit finalement jamais le jour mais l'avertissement était évident.

Cela se précisa lorsque, début mars 2017, les Etats-Unis annoncèrent leur intention de ne plus contribuer au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), qu'ils avaient financé à hauteur de 71 millions de dollars en 2016 (soit 7% du budget). Là encore, il ne s'agissait pas d'une surprise puisque, depuis l'amendement « Kemp-Kasten » de 1985 qui interdit de financer des organisations internationales engagées dans des programmes d'avortement coercitif ou de stérilisation involontaire, l'Organisation était régulièrement la cible de l'aile conservatrice du Parti républicain. Le président George W. Bush avait ainsi déjà coupé les financements du Fonds de 2002 à 2008, avant que le président Barack Obama ne les rétablisse à partir de 2009. Pour autant, la méthode employée était particulièrement brutale puisqu'elle conduisait à couper non seulement les contributions au budget ordinaire de l'organisation, mais également celles fléchées vers des activités particulières. Y compris, par exemple, les engagements pris par le Fonds pour répondre aux besoins urgents des femmes et filles affectées par le conflit en Iraq. Cela, alors même qu'aucune preuve n'était apportée sur d'éventuels agissements du FNUAP contraires à l'amendement de 1985.

Le doute ne fut plus permis sur les intentions américaines lorsque l'Administration, mi-mars 2017, présenta son projet de budget pour 2018 (« *skinny-budget* »). Il ne s'agissait pas à proprement parler d'un budget, précisément ventilé par postes de dépenses, mais davantage d'une orientation budgétaire, devant ensuite être déclinée dans le cadre de la procédure budgétaire (« *appropriation process* »). L'orientation de ce document était toutefois très claire puisque, pour financer une augmentation de 10% des dépenses militaires, l'Administration proposait notamment de réduire de 28% le budget du Département d'Etat (soit environ 10 milliards de dollars), qui porte l'essentiel des contributions internationales. Cette orientation était d'ailleurs confirmée quelques semaines plus tard lorsque l'Administration publia le détail de ses hypothèses budgétaires. Etait ainsi prévue une baisse de 31% (447 M \$) sur l'ensemble des contributions américaines aux organisations internationales (Agence internationale à l'énergie atomique, Organisation internationale du travail, Organisation mondiale de la santé, etc.), y compris le budget régulier des Nations Unies. Cette réduction n'était toutefois pas ventilée et renvoyait à une évaluation entre agences fédérales (« *interagency review* »). Etait également envisagée une baisse de 51% (1,3 Mds \$) sur le seul budget OMP. Comme pour le budget régulier, une note de bas de page indiquait que la ventilation de cette coupe entre les différentes missions serait décidée à l'issue des négociations à l'ONU sur le budget des OMP. Deux pistes étaient mentionnées pour parvenir à une telle réduction : le

changement de barème, afin de plafonner la contribution américaine à 25%, et la diminution du budget global des OMP.

Ces menaces, qui ne laissent guère de doute quant aux intentions sous-jacentes, tardent toutefois à se concrétiser. Ainsi, alors que la plupart des délégations auprès de l'ONU s'attendaient à ce que les Etats-Unis exigent des coupes drastiques lors de la négociation en mai 2017 du budget 2017-2018 des OMP (13), la session de la 5^e Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies s'est finalement conclue de manière consensuelle. Ce changement de pied avait d'ailleurs été amorcé quelques semaines plus tôt, lorsque, loin des positions jusqu'au-boutistes affichées par certains à Washington D. C., les Etats-Unis avaient fait preuve d'une étonnante pondération lors du débat sur l'avenir des OMP qu'ils avaient organisé au Conseil de sécurité. Ainsi, bien que les diplomates américains aient abordé la négociation en 5^e Commission en affichant des objectifs d'économies particulièrement élevées sur certaines missions (-10,3% par exemple sur la mission au Liban, la FINUL) ainsi qu'au global (7 Mds \$, soit près d'un milliard de dollars de moins que le budget 2016-2017), le résultat final ne marqua pas de rupture par rapport aux exercices antérieurs. Avec un budget de 7,3 Mds \$, il s'agit certes d'un financement rigoureux, qui impliquera d'accélérer la sortie d'un certain nombre de missions (la mission au Liberia, la MINUL, en particulier), mais qui ne met pas en péril le fonctionnement des missions sur la plupart des théâtres d'opération.

Le même constat peut être dressé à l'issue des négociations menées en décembre 2017 pour déterminer le budget régulier de l'organisation pour les années 2018-2019. Alors que de nombreux articles de presse ont vu dans les 286 millions de dollars de réduction entre le budget révisé pour 2016-2017 et le budget pour la période suivante la conséquence des menaces américaines proférées après la résolution de l'Assemblée générale relative au statut de Jérusalem (14), cette réduction s'inscrit en réalité dans le jeu classique opposant depuis des décennies les principaux contributeurs aux autres Etats membres. Il est d'ailleurs intéressant de noter que, si l'ambassadrice américaine Nikki Haley s'est empressée de communiquer sur le sujet, ce résultat correspond en réalité, ni plus ni moins, à la position de négociation initialement défendue par l'Union européenne.

De manière encore plus fondamentale, les orientations budgétaires proposées mi-mars par l'administration Trump sont loin d'être devenues une réalité. Après moult débats, Capitol Hill fut en effet incapable, en septembre 2017, de se mettre d'accord sur les plafonds de l'année fiscale 2018 (15), forçant le Président à promulguer une simple « résolution de

(13) Les budgets des OMP sont négociés en mai de chaque année N, l'année budgétaire couvrant ensuite la période du 1^{er} juillet N au 30 juin N+1.

(14) Résolution intitulée « Statut de Jérusalem », adoptée le 21 décembre 2017 et accessible à l'adresse Internet undocs.org/fr/A/ES-10/L.22.

(15) Aux Etats-Unis, depuis le *Budget Act* de 1974, l'année budgétaire commence le 1^{er} octobre pour s'achever le 30 septembre.

continuité » qui étend jusqu'au 19 janvier 2018 l'année budgétaire en cours. Rien ne dit toutefois que la Chambre des Représentants, qui a adopté l'essentiel des orientations budgétaires proposées par l'Administration au niveau du comité budgétaire (« Committee on Appropriations »), et le Sénat, où les démocrates bénéficient d'un meilleur rapport de force, parviendront à trouver un terrain d'entente après cette date. A supposer que cela se réalise, le compromis devrait se faire sur des lignes sensiblement différentes de la proposition initiale de l'administration Trump.

UNE RÉPONSE EN TROIS CLEFS

La volonté et la capacité de l'administration Trump de porter le fer sur la question du financement de l'ONU dépendra en réalité de trois facteurs : la réaction du Congrès, celle des 192 autres membres de l'organisation et, *in fine*, la persévérance idéologique d'une administration plutôt portée jusqu'à présent à une forme de versatilité pragmatique.

L'administration Trump ne pourra rien exiger et, *a fortiori*, rien obtenir de l'ONU, si elle n'a derrière elle le Congrès. L'enseignement des crises financières de ces trente dernières années est en effet que c'est le Congrès, parfois de concert avec le Président et le plus souvent contre la Présidence, qui constitue une force déterminante. D'abord et avant tout parce que c'est lui qui détient le « pouvoir de la bourse », s'arrogeant des pouvoirs unilatéraux qui peuvent durablement affecter l'équilibre des relations internationales. Ensuite parce que, face aux excès des hyperprésidents Lyndon B. Johnson et Richard Nixon qui avaient conduit au chaos de la guerre du Vietnam, le Congrès n'a eu de cesse, depuis les années 1970, de renforcer ses prérogatives en matière de politique étrangère.

Il est difficile dans ce contexte de prédire la réaction qui sera celle du Congrès. S'il est indéniable que prospèrent en son sein des forces hostiles au multilatéralisme onusien, qui entretiennent depuis de nombreuses années l'idée d'une bureaucratie inefficace et préjudiciable aux intérêts américains (16), il est tout aussi évident que ces dernières ne constituent pas une majorité. Le vote du budget 2018 sera le premier test. La poursuite, au-delà de cette première échéance, d'une modification en profondeur de la méthodologie du barème de l'ONU le véritable révélateur. En effet, il ne peut y avoir de modification durable de la répartition de la charge financière au sein de l'ONU que par une révision de la méthodologie des barèmes. Et cette révision ne pourra voir le jour que si le Congrès pèse de tout son poids, comme il a su le faire en 1985 puis en 1995, sur l'ONU. Rien n'indique toutefois à ce stade que c'est la voie qu'entend suivre le

(16) Alors que les premières initiatives législatives pour retirer les Etats-Unis de l'ONU émanaient de la minorité libertarienne de la droite conservatrice – Ron Paul introduisit ainsi le projet de loi *American Sovereignty Restoration Act* dès 1997 –, les dernières initiatives, certes isolées, renvoient à des représentants du Parti républicain (*cf.* par exemple le projet, déposé début 2017, par le représentant de l'Alabama, Mike Rogers).

115^e Congrès. Si la question du barème revient périodiquement dans les débats, aucune stratégie d'ensemble n'a été mise en œuvre pour peser sur les débats à venir à New York. Alors que la modification du barème de 2000 avait été précédée par une mobilisation de plus de deux années et par la nomination d'un Représentant permanent (R. Holbrooke) ayant une feuille de route clairement établie, rien de tel ne se profile actuellement à l'horizon. Cela, alors même que la négociation du barème débutera dans moins d'un an.

La deuxième incertitude concerne la réaction des 192 autres Etats membres de l'organisation. Et, plus spécifiquement encore, des quelques pays ou groupes qui comptent en son sein. Car autant les Etats-Unis représentaient une force centrale au milieu des années 1980, autant ils doivent composer aujourd'hui avec une organisation éclatée, aux centres d'influence multiples. L'Union européenne constitue une puissance d'avenir qui, sur ces sujets financiers plus que sur d'autres, peut s'ériger en modèle alternatif, conjuguant sérieux budgétaire et adhésion aux valeurs multilatérales. Le Japon, fidèle allié des Etats-Unis mais soutien indéfectible à la cause onusienne, aura à trancher un dilemme cornélien. Le G77, uni par la seule force du nombre, devra dépasser la facilité des postures tiers-mondistes pour réellement peser dans la discussion. Enfin la Chine s'annonce à la fois comme la principale inconnue et comme le facteur déterminant des prochaines négociations financières.

Il est d'ailleurs intéressant de s'arrêter un instant sur le cas chinois. Admise à l'ONU le 25 octobre 1971, en lieu et place de Taïwan qui y siégeait depuis 1950, puis invitée à participer au G77 à partir de 1981, la République populaire de Chine a depuis lors adopté un profil bas sur ces questions financières. S'acquittant consciencieusement de ses contributions et défendant au besoin le *statu quo* méthodologique d'un barème qui lui est particulièrement favorable, la Chine est toutefois devenue depuis 2016 l'un des principaux contributeurs de l'organisation (3^e contributeur pour le budget régulier et 2^e pour le budget des OMP). Cette responsabilité accrue s'est déjà traduite par une posture plus affirmée dans les négociations budgétaires récentes, comme par exemple lors de la dernière négociation du budget des OMP, où elle a cherché à obtenir – et partiellement obtenu – l'abolition des postes « droit de l'homme » dans les missions. Toute la question est désormais de savoir si ce pays pourra et voudra remplir le rôle de *leadership* financier que les Etats-Unis pourraient être amenés à abandonner. C'est le pari que semblent faire un certain nombre d'organisations du système onusien, qui courtisent les contributions volontaires chinoises, mais également le Secrétaire général António Guterres, qui laisse entendre que la nature – internationale – a horreur du vide. Pour autant, rien ne dit à cette heure qu'il s'agisse d'un pari gagnant, ni même d'ailleurs d'un pari bénéfique pour le fonctionnement du multilatéralisme onusien.

La dernière clef est naturellement dans les mains de l'imprévisible D. Trump. Celui dont la politique étrangère se veut jacksonienne mais ne semble en réalité guidée par aucune ligne de force, si ce n'est la volonté d'être aux antipodes de son prédécesseur et de se positionner dans le rapport de force permanent, devra clarifier son approche à l'égard de l'organisation. Adoptera-t-il une posture doctrinaire à la John Bolton, dans le droit fil des néo-conservateurs de l'ère Bush, ce qui l'amènerait à assumer la perspective d'une crise ouverte ? Ou fera-t-il sienne, comme la plupart des présidents qui l'ont précédé, l'approche instrumentale de l'ONU (17), qui consiste à ménager l'instrument dès lors qu'il peut, à l'occasion, être utile à la promotion des intérêts américains ?

Au moins trois facteurs plaident pour cette seconde option. Le premier est que les Etats-Unis d'Amérique n'ont plus au sein de l'Organisation le rôle central qu'ils avaient il y a encore trente ans. Certes, leurs 22% de contribution dans le budget régulier et 28% dans le budget des OMP pèsent lourd dans l'équilibre financier de l'ONU, mais ils n'emportent pas tout. A défaut d'avoir constitué un stock d'arriérés de nature à mettre le Secrétariat à la merci de leur volonté unilatérale et devant le risque qu'ils prendraient à s'isoler du reste de leurs partenaires historiques, y compris les Britanniques et les Japonais, les Etats-Unis n'auront pas les coudées franches. Si ce risque d'isolement ne suffit pas à lui seul à faire reculer quelqu'un comme D. Trump, ainsi que l'a démontré son retrait de l'Accord de Paris sur le climat ou encore sa décision de déménager son ambassade en Israël, c'est néanmoins une corde de rappel importante.

Le deuxième facteur tient à la nature même des conséquences qui découleraient d'une crise ouverte. La principale revendication actuelle des Etats-Unis est certes de réduire la bureaucratie onusienne, mais aussi et surtout de réduire leur contribution au budget des OMP. Les 620 millions d'économies obtenues en juin 2017 représentent une somme importante (7,5% du budget total) mais, en ciblant principalement des missions en phase de retrait (MINUL) ou au rendement insuffisant (opérations à Abiyé ou au Congo), ces économies n'auront qu'un impact ponctuel et limité. A l'inverse, une remise en cause plus transversale des OMP, qui est l'orientation retenue dans le projet de budget fédéral présenté en mars 2017 (-51%), aurait des conséquences immédiates sur toutes les missions déployées. Or la plupart d'entre elles répondent en réalité à des intérêts américains, pour un coût bien moindre que ce dont il faudrait s'acquitter à travers une intervention directe ou une coopération bilatérale. A l'heure où la lutte contre le terrorisme est tout en haut des priorités internationales, les Etats-Unis peuvent-ils prendre le risque de voir se créer des Etats faillis au Sahel ou dans la corne de l'Afrique ? Poser la question revient rapidement à y répondre.

(17) Alexandra NOVOSSELOFF, « Les Etats-Unis et les Nations Unies », AFRI, Volume II, 2001

Enfin, le troisième facteur est plus conjoncturel. En lançant un programme de réformes touchant à la fois l'architecture en matière de paix et de sécurité, de développement et de gestion interne de l'Organisation, A. Guterres, qui se sait attendu sur ce thème de la réforme sur lequel s'est jouée son élection fin 2016, crée les conditions d'une sortie par le haut. Les mesures proposées en matière de gestion interne correspondent en effet très largement à des demandes américaines anciennes, qu'il s'agisse de la modernisation de la procédure budgétaire, de la responsabilisation accrue des gestionnaires au sein du Secrétariat ou encore de la revue lancée des politiques et des processus de ressources humaines (18). Certaines de ces réformes seront probablement difficiles à obtenir, en particulier face aux pays du G77, mais le simple fait qu'elles aient été amorcées constitue un élément de réponse aux critiques les plus virulentes émanant du Congrès. Une réponse, il est vrai, à double tranchant puisque, si ce programme devait finalement s'enliser dans les méandres de l'Assemblée générale, comme tant d'autres initiatives similaires par le passé, nul doute que l'administration Trump tiendrait là le prétexte idéal pour finalement développer une approche plus agressive à l'égard de l'Organisation... L'histoire des relations financières entre l'ONU et les Etats-Unis est ainsi loin d'être définitivement écrite.

(18) Pour le détail des propositions de réforme en matière de gestions, cf. le document A/72/492, transmis pour examen à la 5^e Commission.

ANNEXES

*Contributions des Etats-Unis au budget ordinaire de l'ONU
(en dollars)*

Year	Balance as at 1 January	Assessment (%)	Assessment (\$)	Collections	Balance as at 31 December
1975	-	25,000	81 268 789	81 268 789	-
1976	-	25,000	92 250 761	92 250 761	-
1977	-	25,000	99 397 207	99 397 207	-
1978	-	25,000	121 942 800	121 942 800	-
1979	-	25,000	143 024 903	143 024 903	-
1980	-	25,000	149 735 605	149 543 830	191 775
1981	191 775	25,000	167 347 460	143 330 777	24 208 458
1982	24 208 458	25,000	180 338 601	201 144 160	3 402 899
1983	3 402 899	25,000	171 328 773	147 297 514	27 434 158
1984	27 434 158	25,000	190 520 626	206 450 981	11 503 803
1985	11 503 803	25,000	197 897 350	123 886 104	85 515 049
1986	85 515 049	25,000	210 277 200	148 788 717	147 003 532
1987	147 003 532	25,000	212 875 525	107 041 442	252 837 615
1988	252 837 615	25,000	214 909 500	160 062 250	307 684 865
1989	307 684 865	25,000	216 286 625	158 840 023	365 131 467
1990	365 131 467	25,000	233 654 250	302 615 852	296 169 865
1991	296 169 865	25,000	271 564 460	301 326 450	266 407 875
1992	266 407 875	25,000	298 619 001	325 495 230	239 531 646
1993	239 531 646	25,000	309 922 958	289 062 441	260 392 163
1994	260 392 163	25,000	298 260 412	309 126 637	249 525 938
1995	249 525 938	25,000	315 027 985	150 130 049	414 423 874
1996	414 423 874	25,000	321 392 073	359 040 601	376 775 346
1997	376 775 346	25,000	312 050 284	315 585 676	373 239 954
1998	373 239 954	25,000	297 727 256	355 262 548	315 704 662
1999	315 704 662	25,000	304 395 555	452 203 605	167 896 612
2000	167 896 612	22,000	300 309 591	303 576 746	164 629 457
2001	164 629 457	22,000	266 943 927	266 149 589	165 423 795
2002	165 423 795	22,000	283 076 321	258 168 464	190 331 652
2003	190 331 652	22,000	341 475 110	263 845 890	267 960 872
2004	267 960 872	22,000	362 852 996	390 293 007	240 520 861
2005	240 520 861	22,000	439 611 612	428 280 567	251 851 906
2006	251 851 906	22,000	423 464 855	383 908 137	291 408 624

2007	291 408 624	22,000	493 166 839	391 901 857	392 673 606
2008	392 673 606	22,000	453 338 391	451 527 359	394 484 638
2009	394 484 638	22,000	598 292 101	699 042 776	293 733 963
2010	293 733 963	22,000	517 133 507	532 453 102	278 414 368
2011	278 414 368	22,000	582 678 514	501 596 131	359 496 751
2012	359 496 751	22,000	568 750 776	632 932 309	295 315 218
2013	295 315 218	22,000	618 481 182	529 845 050	383 951 350
2014	383 951 350	22,000	621 203 682	606 740 882	398 414 150
2015	398 414 150	22,000	654 778 938	740 326 390	312 866 698
2016	312 866 698	22,000	603 941 382	630 996 495	285 811 585
2017	285 811 585	22,000	610 836 578	-	896 648 163

*Contributions des Etats-Unis au financement des opérations
de maintien de la paix (en dollars)*

Year	Balance as at 1 January	Assessment (%) (19)	Assessment (\$)	Collections	Balance as at 31 December
1975					
1976					
1977					
1978					
1979					
1980					
1981					
1982					
1983					
1984					
1985					
1986					
1987					
1988					
1989					
1990					
1991					
1992					
1993	81 104 893	31,739	834 295 381	721 932 939	193 467 335
1994	193 467 335	31,735	1 019 983 623	992 579 627	220 871 331
1995	220 871 331	31,151	1 002 860 464	407 197 465	816 534 330

(19) Reflects rate in effect on 1st January.

1996	816 534 330	30,9652	443 579 319	333 958 992	926 154 657
1997	926 154 657	30,8760	385 822 689	372 246 424	939 730 922
1998	939 730 922	30,5324	284 500 532	248 670 853	975 560 601
1999	975 560 601	30,3648	257 612 886	237 979 580	995 193 907
2000	995 193 907	30,2816	667 322 133	518 583 902	1 143 932 138
2001	1 143 932 138	28,1340	875 429 826	1 328 451 746	690 910 218
2002	690 910 218	27,3477	639 167 509	794 235 696	535 842 031
2003	535 842 031	26,9271	622 843 940	676 526 910	482 159 061
2004	482 159 061	26,6901	1 400 799 601	1 160 431 052	722 527 610
2005	722 527 610	26,4987	1 281 952 127	1 161 345 476	843 134 261
2006	843 134 261	26,6932	938 890 273	1 104 604 993	677 419 541
2007	677 419 541	26,0864	1 843 973 981	1 437 229 650	1 084 163 872
2008	1 084 163 872	25,9624	2 007 649 666	2 231 770 810	860 042 728
2009	860 042 728	25,9624	1 521 850 519	1 858 335 077	523 558 170
2010	523 558 170	27,1743	2 675 030 625	2 767 957 849	430 630 946
2011	430 630 946	27,1415	2 393 792 537	2 416 534 541	407 888 942
2012	407 888 942	27,1415	1 345 830 047	1 372 875 328	380 843 661
2013	380 843 661	28,3835	3 024 755 744	2 866 821 257	538 778 148
2014	538 778 148	28,3626	1 951 906 209	2 020 079 158	470 605 199
2015	470 605 199	28,3626	1 835 558 475	1 935 923 712	370 239 962
2016	370 239 962	28,5738	3 083 583 151	2 872 102 144	581 720 969
2017	581 720 969	28,4691	221 886 488	251 088 848	552 518 609

Contributions des Etats-Unis au financement des tribunaux de l'ONU (en dollars)

Year	Balance as at 1 January	Assessment (\$) (20)	Collections	Balance as at 31 December
1975	-	-	-	-
1976	-	-	-	-
1977	-	-	-	-
1978	-	-	-	-
1979	-	-	-	-
1980	-	-	-	-
1981	-	-	-	-
1982	-	-	-	-
1983	-	-	-	-
1984	-	-	-	-

(20) Tribunals assessed half on RB% and half on PKO%.

1985	-	-	-	-
1986	-	-	-	-
1987	-	-	-	-
1988		-	-	-
1989	-	-	-	-
1990	-	-	-	-
1991	-	-	-	-
1992	-	-	-	-
1993	-	-	-	-
1994	-	-	-	-
1995	-	7 181 443	7 181 443	-
1996	-	7 862 104	7 862 104	-
1997	-	9 783 341	9 783 341	-
1998	-	29 656 316	26 757 900	2 898 416
1999	2 898 416	45 283 782	40 895 802	7 286 397
2000	7 286 397	49 575 411	44 839 603	12 022 205
2001	12 022 205	45 582 146	42 948 272	14 656 079
2002	14 656 079	53 237 166	55 871 040	12 022 205
2003	12 022 205	57 043 423	57 043 423	12 022 205
2004	12 022 205	72 261 800	72 261 800	12 022 205
2005	12 022 205	77 232 995	77 232 995	12 022 205
2006	12 022 205	69 953 477	45 396 663	36 579 019
2007	36 579 019	76 007 456	96 414 194	16 172 281
2008	16 172 281	79 656 856	76 931 121	18 898 016
2009	18 898 016	89 121 973	80 419 316	27 600 673
2010	27 600 673	68 712 952	84 291 292	12 022 333
2011	12 022 333	76 264 324	76 264 322	12 022 335
2012	12 022 335	63 221 453	63 221 453	12 022 335
2013	12 022 335	67 058 501	47 010 021	32 070 815
2014	32 070 815	52 666 046	72 714 526	12 022 335
2015	12 022 335	51 322 673	34 994 365	28 350 643
2016	28 350 643	19 114 469	30 546 839	16 918 273
2017	16 918 273	29 561 291	242 351	46 237 213